

Jörg Deml/Hanna Haupt/Johannes Steffen

Solidarität leben statt Altersarmut!



Sichere Renten für die Zukunft

VSA

Herausgegeben von der



Volkssolidarität

Jörg Deml/Hanna Haupt/Johannes Steffen
Solidarität leben statt Altersarmut!
Sichere Renten für die Zukunft

Diese Studie wurde erstellt von *Hanna Haupt*, Dr. habil.pol., Projektleiterin am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V., und *Johannes Steffen*, Dr. rer.pol., Referent für Sozialpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen. Für die Kapitel 4.2, 5.1, 5.4 und 5.5 wurde auf Vorarbeiten von *Jörg Deml* zurückgegriffen.

Jörg Deml/Hanna Haupt/Johannes Steffen

Solidarität leben statt Altersarmut!

Sichere Renten für die Zukunft

Herausgegeben von der Volkssolidarität

www.vsa-verlag.de

www.volkssolidaritaet.de

© VSA-Verlag 2008, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Druck und Buchbindearbeiten: Fuldaer Verlagsanstalt
ISBN 978-3-89965-332-8

Inhalt

Vorwort von <i>Prof. Dr. Gunnar Winkler</i> , Präsident der Volkssolidarität	7
1. Einleitung	10
2. Alterssicherung in Deutschland	13
2.1 Die Alterssicherungssysteme im Überblick	13
2.2 Grundprinzipien der Rentenreform von 1957 und ihre Fortentwicklung bis zur deutschen Einheit	20
2.2.1 Die Rentenreform von 1957	20
2.2.2 Die Dynamisierung der Bestands- und der Zugangsrenten	26
2.2.3 Leistungseinschränkungen und Stabilisierung des Rentenniveaus: Das Rentenreformgesetz 1992	31
2.3 Der Weg zur Renteneinheit	34
2.4 Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik – Basissicherung statt Aufrechterhaltung des Lebensstandards	44
2.4.1 Von der »ausgabeorientierten Einnahmepolitik« zur »einnahmeorientierten Ausgabenpolitik«	44
2.4.2 Die staatlich geförderte Altersvorsorge	80
2.4.3 Die Reform der Erwerbsminderungsrenten und der Hinterbliebenensicherung	103
2.4.4 Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung	115
2.5 Anhebung der Altersgrenzen: Von der Einführung versicherungstechnischer Abschlüsse bis zur Rente mit 67	123
2.6 Das Alterseinkünftegesetz: Übergang zur nachgelagerten Besteuerung ab 2005	137
2.6.1 Steuerliche Entlastung bei den Vorsorgeaufwendungen	139
2.6.2 Besteuerung der Renten	142
3. Struktur der gesetzlichen Rentenversicherung	146
3.1 Entwicklung der Versicherten ohne Rentenbezug	147
3.2 Beitragsleistungen der Versicherten	149
3.3 Leistungsempfänger	151
3.3.1 Renten wegen Alters	152
3.3.2 Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	162
3.3.3 Die Struktur der Hinterbliebenenrenten	165
3.4 Anwartschaften auf das Alterseinkommen der künftigen Ruheständler/-innen	169

4. Sichere Renten für die Zukunft	177
4.1 Die Einkommenssituation im Alter	177
4.1.1 Das Sicherungsziel	177
4.1.2 Statistisch ausgewiesene Hilfebedürftigkeit älterer Menschen	179
4.1.3 Rentenhöhe und Rentenschichtung in der GRV	181
4.1.4 Die Kumulation von Alterseinkommen	183
4.1.5 Das Haushaltseinkommen älterer Menschen	185
4.1.6 Armut von ab 60-Jährigen in den neuen Bundesländern	188
4.2 Schließung von Sicherungslücken und Rückkehr zur Lebensstandard sichernden Rente	192
4.2.1 Eine Versicherung für alle Erwerbstätigen	198
4.2.2 Schließung von Sicherungslücken	205
4.2.3 Rückkehr zum rentenpolitischen Ziel der Lebensstandardsicherung	246
5. Finanzierung ist machbar	250
5.1 Demografie oder Ökonomie – Die Sicherheit der Rentenfinanzen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung	253
5.1.1 Die demografischen Veränderungen bis zum Jahr 2040	254
5.1.2 Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die Beschäftigungssituation	256
5.1.3 Entwicklung der Arbeitsproduktivität, des Bruttoinlands- produktes und der Einkommen.....	259
5.2 Stärkere Steuerfinanzierung über erhöhte Bundeszuschüsse?	264
5.3 Anhebung oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze?	273
5.4 Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren?	281
5.5 Umbasierung der Sozialversicherungsbeiträge durch Einführung eines Wertschöpfungsbeitrags?	285
Anhang	291
Rentenpolitische Leitlinien der Volkssolidarität (beschlossen vom Bundesvorstand der Volkssolidarität am 16.8.2008)	293
Verzeichnis der Abbildungen, Übersichten und Tabellen	316
Literatur	324
Abkürzungsverzeichnis	328

Vorwort

Alterseinkommen – Altersarmut – Rente mit 67 gehörten in den letzten Jahren zu den mit am häufigsten verwendeten Begriffen. In keiner Zeit wurde so viel über private Vorsorge, über Nachhaltigkeits- und Nachholfaktoren und Rentenformeln diskutiert wie seit Beginn dieses Jahrhunderts, und noch nie wurden so viele, die gesetzliche Rente senkende Eingriffe vorgenommen wie seitdem. All das war Veranlassung, das »Rentenbuch« der Volkssolidarität von 1997 und 2000 erneut vorzulegen. Nicht weil einige Jahre ins Land gegangen sind, sondern weil grundlegende Änderungen im Rentensystem der Bundesrepublik erfolgten und weitere für die nächsten Jahre bereits beschlossen wurden. Das vorliegende Buch beschreibt dabei keineswegs nur diese Änderungen und ihre mittel- bis langfristigen Auswirkungen auf die Alterssicherung, sondern gibt zugleich Anregungen, wie das Rentensystem – im Gegensatz zur gegenwärtigen Entwicklung – nicht nur nicht abgebaut, sondern funktions- und zukunftsfähig gehalten werden kann. Dabei haben die AutorInnen sowohl die heutige Rentengeneration im Blick als auch die Wirkungen auf die nachrückenden Generationen, um allen ihr Recht auf Sicherheit im Alter zu gewährleisten.

Tatsache ist, dass die gesetzliche Rente – bei allen Problemen – deutlich besser ist als ihr Ruf. Die umlagefinanzierte gesetzliche Rente hatte in den letzten fünf Jahrzehnten einen wesentlichen Anteil daran, dass Altersarmut zurückgedrängt werden konnte und bis in die Gegenwart nur für wenige ältere Menschen ein dringendes gesellschaftliches Problem darstellt. Wissenschaft, Politik und Medien werden jedoch nicht müde, ständig darauf zu verweisen, dass das nicht so bleiben wird und dass die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft Altersarmut – besonders in den neuen Bundesländern – nicht verhindern können wird.

Mit Blick auf die Zukunft gibt es in der Tat viele Gründe zu weiterführenden Überlegungen. Es ist jedoch nicht die solidarische Umlagefinanzierung, die das gegenwärtige System seiner Zukunftsfähigkeit beraubt. Vielmehr liegen die Probleme in zwei Entwicklungen, die die Sicherheit der Alterseinkommen für den Großteil der Bevölkerung in Frage stellen.

Erstens haben immer mehr Menschen keine »normalen« Erwerbsverläufe zu verzeichnen, die eine solide Grundlage für die Alterssicherung bilden könnten. Mit einem angemessenen Lebensstandard das Alter in Würde zu erreichen, wird selbst für viele »Normalverdiener« immer schwieriger. Wer durchschnittlich verdient, benötigt bereits heute circa 27 Jahre, um in der gesetzlichen Rentenversicherung einen Anspruch zu erwerben, der über dem Niveau einer Grundversicherung (früher Sozialhilfe) liegt.

Anspruchszeiten und Höhe der erworbenen Ansprüche werden sowohl zunehmend durch Niedrigverdienste, Teilzeitbeschäftigung und nicht versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse als auch durch Arbeitslosigkeit sowie durch Ausbildung oder familiär bedingte Ausfallzeiten beschnitten. Der »Eckrentner« mit 45 Beitragsjahren und durchschnittlichem Verdienst wird immer mehr zu einem vom Aussterben bedrohten Exoten. Noch viel mehr gilt dies für Frauen – ihre Alterssicherung ist vielfach von der eines Ehegatten abgeleitet oder fällt

durch die in Deutschland nach wie vor zu verzeichnende Lohndiskriminierung deutlich niedriger aus als bei den Männern.

Zweitens erleben wir seit mehr als zehn Jahren »Reformen« in der Alterssicherung – insbesondere bei der gesetzlichen Rente –, die sehr bewusst und zielgerichtet das Leistungsniveau der gesetzlichen Rente absenken. Im Jahre 2030 wird ein/e Durchschnittsverdiener/in mehr als 32 Jahre Beiträge zahlen müssen, um das Niveau einer Grundsicherung zu erreichen.

Das Anliegen der gesetzlichen Rentenversicherung, im Alter Lebensstandardsicherung zu gewähren, wurde mit dem Argument der angeblich notwendigen Senkung der Lohnnebenkosten durch »Beitragsstabilität« ersetzt. Damit wurde ein Paradigmenwechsel durchgesetzt – weg von der Lebensstandardsicherung in der Rente hin zu einem Drei-Säulen-Modell aus gesetzlicher Rente, betrieblicher und privater Altersvorsorge. Mit den Leistungskürzungen bei der gesetzlichen Rente um 20% bis zum Jahre 2030 wurde ein Druck erzeugt, sich verstärkt über private Vorsorge für das Alter abzusichern.

Bereits heute zeigt sich, dass damit für große Teile der Arbeitnehmer/innen ein Irrweg eingeschlagen wurde. Denn es geht letztlich nicht um »zusätzliche« Eigenvorsorge, sondern darum, Teile der Leistung aus der gesetzlichen Rente durch private Vorsorgeleistung zu ersetzen. Das Problem dabei ist, dass zumindest bisher ein großer Teil der Menschen diesen Weg nicht einschlägt bzw. einschlagen kann – entweder, weil sie keine stabilen Einkünfte haben oder, weil ihre Einkünfte zu niedrig sind, um ohne weitere Einschränkung des bisherigen Lebensstandards sparen zu können. Damit werden Niedrigverdiener, Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte und Minijobber zu Verlierern dieser Reformen. Wenn dieser Weg weiter beschritten wird, müssen wir zukünftig mit einem stetig steigenden Niveau von Altersarmut rechnen, das – vor allem bei Frauen – dem sozialen Ansehen in einem der reichsten Länder der Welt nicht gut zu Gesicht steht.

Mit dem vorliegenden Buch wird deutlich werden, dass diese Entwicklung nicht zwangsläufig sein muss. Sie beruht auf politischen Entscheidungen und ist – wenn gewollt – korrigierbar. Eine neue Perspektive für die Alterssicherung erfordert jedoch nicht nur gesetzgeberische Kosmetik, sondern grundlegende Korrekturen und eine Besinnung auf die erfolgreichen und bewährten Werte der gesetzlichen Rentenversicherung – das Prinzip der Lebensstandardsicherung, die Kopplung der Renten an die Lohndynamik und die Fortentwicklung sozialer Ausgleichs.

Es geht dabei keineswegs um eine einfache Rückkehr zu den Verhältnissen vor Einleitung der »Rentenreformen«, denn das hieße den erfolgten Wandel z.B. in der Bevölkerungs- oder Arbeitsmarktentwicklung zu negieren. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, wie sie z.B. gemeinsam vom Sozialverband Deutschland (SoVD), dem DGB und der Volkssolidarität vorgeschlagen wird. Die Einbeziehung von bisher nicht obligatorisch für das Alter abgesicherten Selbständigen, von Freiberuflern und Beamten, von bisher versicherungsfreien Beschäftigten sowie von Abgeordneten in die gesetzliche Rentenversicherung muss – im Ergebnis sich erweiternder Solidarität – für alle ein angemessenes Alterseinkommen ermöglichen.

Ein modernes Bild des Alters und vom Altern erfordert endlich anzuerkennen, dass die Zeit des »Ruhestandes« viele Jahre betragen kann, in denen gewährleistet sein muss, dass ältere Menschen ihre Rechte auf gesellschaftliche Teilhabe geltend machen und – wenn sie dies wünschen – einen Beitrag für das Gemeinwohl leisten können. Wer die Älteren dagegen nur als »Kostgänger« betrachtet, offenbart nicht nur eine zynische Sichtweise auf das Alter, sondern verkennt die Potenziale des Alters, wie sie z.B. von der Expertenkommission für den 5. Altenbericht der Bundesregierung aufgezeigt wurden.

Nicht zuletzt deshalb hat der Bundesvorstand unseres Verbandes sich im August 2008 mit der Entwicklung der Alterssicherung und Altersvorsorge beschäftigt und »Rentenpolitische Leitlinien der Volkssolidarität« beschlossen, die auf eine Umkehr in der Rentenpolitik orientieren, die wieder den Grundsatz der Lebensstandardsicherung in den Vordergrund stellt (Sie finden diese am Ende dieser Publikation).

Lebensstandardsicherung bedeutet vor allem, sich wieder auf ein gesellschaftlich akzeptiertes Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zu verständigen. Die Volkssolidarität wendet sich gegen eine weitere Absenkung dieses Niveaus, nicht zuletzt wegen der realen Einkommensverluste, die allein inflationsbedingt eintreten. Mit diesen sowie weiteren Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, z.B. für eine Höherbewertung von Niedrigverdiensten, sind natürlich auch höhere Ausgaben verbunden. Sie sind jedoch vertretbar, da ihnen ja Leistungsverbesserungen gegenüberstehen. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass die Beiträge auf versicherungspflichtige Einkommen paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden und dass sich durch staatliche Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung auch weiterhin alle Steuerzahler an der Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben beteiligen.

Die Volkssolidarität setzt sich seit Mitte der 1990er Jahre dafür ein, eine Lösung für die Angleichung des Rentenwerts Ost an den allgemeinen Rentenwert auf den Weg zu bringen. Dabei geht es nicht um eine formalrechtliche oder »kostenneutrale« Vereinheitlichung der Rentenwerte, sondern um soziale Gerechtigkeit im deutschen Vereinigungsprozess. Bei gleichen Erwerbsbiografien werden gegenwärtig in den alten Bundesländern Renten gezahlt, die um 14% höher sind als im Osten. Niemand bestreitet die enormen – auch finanziellen – Leistungen seit 1990. Das alles ist aber keine Rechtfertigung für Ungleichbehandlung. Es scheint, als ob Bewegung in die Beseitigung noch existierender »Gerechtigkeitslücken« gekommen ist. Die Volkssolidarität wird sich erneut in die Diskussion um die Beseitigung dieses Restpostens der deutschen Einheit einbringen. Die Menschen in den neuen Ländern brauchen endlich eine akzeptable Perspektive für die Lösung dieses Problems.

Mein Dank gilt im Besonderen den Autor/innen dieses Buches. Es hat sein Ziel dann erreicht, wenn es nicht nur Anregungen oder Kenntnisse vermittelt, sondern zugleich einen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme leistet.

Prof. Dr. Gunnar Winkler
Präsident der Volkssolidarität

1. Einleitung

Die Feststellung, dass die gesetzliche Rentenversicherung das zentrale System der Alterssicherung darstellt, scheint eine Selbstverständlichkeit zu sein. Tatsächlich aber handelt es sich dabei in historischer Perspektive um eine recht junge Errungenschaft: Erst mit der Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957, die einherging mit der Umstellung der Finanzierung auf eine reine Umlagefinanzierung, wurde für große Teile der Bevölkerung die Möglichkeit geschaffen, den während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandard auch im Alter zu erhalten (Kapitel 2.1 bis 2.3).

Erst hierdurch wurde das »Alter« jenseits seiner biologischen Bedeutung auch eine soziologische Kategorie: Nach der Erwerbsphase folgt nun ein Lebensabschnitt, der nicht mehr – wie früher – von der Notwendigkeit des (Hinzu-)Verdienens oder der Abhängigkeit von familiärer Unterstützung geprägt ist, sondern prinzipiell – im Rahmen der finanziellen und gesundheitlichen Umstände – die Möglichkeit zur eigenständigen Lebensführung und der Pflege der Interessen bietet.

Eine in ausreichender Höhe gezahlte Altersrente stellt daher eine zivilisatorische Errungenschaft dar, die gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Vor diesem Hintergrund sind die Eingriffe in die Anpassungsformel, die den Umfang der Dynamisierung der Renten betrifft, als Aufkündigung eines gesellschaftlichen Konsenses zu betrachten: Bis einschließlich der mit dem »Rentenreformgesetz 1992« durchgeführten Umstellung der Rentenanpassung auf das Prinzip der Nettolohnorientierung herrschte Einvernehmen darüber, dass die Entwicklung der Einkommen der Rentnerinnen und Rentner im Gleichklang mit dem der erwerbsaktiven Generation erfolgen sollte. Das Sicherungsziel muss daher im Mittelpunkt jeder sozialpolitischen Diskussion über die Rentenversicherung stehen (Kapitel 2.4 und 4.2.3).

Dabei kommt der Rentenversicherung nicht nur eine materielle Bedeutung im Hinblick auf die Höhe des Alterseinkommens zu. Durch eine gesetzlich vorgegebene Altersgrenze, ab der der Bezug einer Altersrente möglich ist, fungiert sie auch als sozialstaatlicher Taktgeber – der Zeitpunkt des Übergangs aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand ist so gesellschaftlich definiert. Für die Versicherten ist das Renteneintrittsalter damit ein Fixpunkt, der die Planung des eigenen Lebens bis zur Rente ermöglicht.

Mit der Anhebung der Altersgrenzen (Kapitel 2.5) sind daher grundsätzliche gesellschaftspolitische Fragen berührt: Wie wird die notwendige Arbeitszeit zur Erzeugung des gesellschaftlichen Reichtums verteilt? Und: Welchen Umfang soll die nicht durch Erwerbsarbeit bestimmte Zeit in der Gesamtlebenszeit einnehmen?

Der eingeschlagene Weg der Teil-Privatisierung der Alterssicherung, durch den eine Lebensstandardsicherung nur noch durch zusätzliche betriebliche und private Alterssicherung möglich ist, ist ebenfalls nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung (und damit der Frage, wer deren Lasten zu tragen hat) von Interesse, sondern gerade auch im Hinblick auf die sozialen Konsequenzen:

Mit der Individualisierung der Alterssicherung wird sich die Spannweite der Alterseinkommen erhöhen – die zunehmende gesellschaftliche Ungleichheit wird so im Alter noch verstärkt. Während in Kapitel 3 ein Überblick gegeben wird, wie sich die Entwicklung der Anwartschaften und die Struktur der Renten und deren Schichtung darstellt, werden anschließend die daraus resultierenden Konsequenzen für die Einkommenssituation im Alter geschildert, wobei die Anwartschaften der Rentenversicherung in einen Zusammenhang mit den übrigen Alterseinkünften gestellt werden (Kapitel 4).

Damit ist unmittelbar ein anderer Punkt berührt: Die Leistungsfähigkeit – und damit auch die Akzeptanz – der Rentenversicherung beruht als abgeleitete soziale Sicherung nicht nur auf originär sozialpolitischen bzw. -rechtlichen Weichenstellungen, sondern auch auf stabilen Erwerbsbiografien und materiell ausreichenden Löhnen und Gehältern.

Nur wenn die Einkommensunterschiede in der Erwerbsphase nicht zu groß sind und gleichzeitig der große Teil der Versicherten ein Erwerbseinkommen erzielt, das ein Leben oberhalb der Armutsschwelle garantiert, kann auch die Rentenversicherung aufgrund ihrer Lohn- und Beitragsbezogenheit Leistungen bieten, die oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung im Alter liegen.

Die Zunahme von Niedriglöhnen stellt dabei nicht das einzige Problem dar: Immer größere Teile der Erwerbstätigen unterliegen nicht mehr der Rentenversicherungspflicht, sind aber auch nicht in einem sonstigen obligatorischen Alterssicherungssystem abgesichert. Die Ausweitung der Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung wäre daher ein wichtiger Beitrag zu einer Modernisierung des Sozialstaates (Kapitel 4.2.1). Im Rahmen des Leistungsrechtes der Rentenversicherung kann korrigierend eingegriffen werden, indem Sicherungslücken geschlossen werden, die insbesondere im Falle der Arbeitslosigkeit entstehen, aber auch, indem niedrige Arbeitsentgelte bei der Rentenberechnung aufgewertet werden, und das vorherrschende Äquivalenzprinzip so durchbrochen wird (Kapitel 4.2.2).

Die Rentenversicherung sichert aber nicht nur im Alter, sondern auch gegenüber den Risiken der Erwerbsminderung und des Hinterbliebenenfalles ab (Kapitel 4.2.2.5 und 4.2.2.6). Diese Risiken werden in der öffentlichen Diskussion vielfach vernachlässigt, doch stellt gerade die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos ein gravierendes sozialpolitisches Problem dar, wie auch die Studie »Altersvorsorge in Deutschland 2005« belegt: Da EmpfängerInnen einer Erwerbsminderungsrente bis zum Jahr 2008 nicht einmal zum anspruchsberechtigten Personenkreis bei der geförderten Altersvorsorge gehörten, besteht hier ein Re-Regulierungsbedarf im Rahmen der solidarischen Sicherung, wenn Sicherungslücken vermieden werden sollen.

Schließlich führt kein Weg daran vorbei, auch über die Finanzierung der Alterssicherung zu diskutieren. Schließlich sind alle Eingriffe seit Mitte der 1990er Jahre mit der angeblichen Unfinanzierbarkeit der Alterssicherung begründet worden. Hauptargument war dabei immer der demografische Wandel. Dass der demografische Wandel kein grundsätzlicher Einwand gegen die Finanzierbarkeit einer lebensstandardsichernden Rente ist, und umgekehrt die Vorschläge zur

Erhöhung der Bundeszuschüsse, zur Anhebung oder Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, zur Umstellung von der Umlagefinanzierung auf ein Kapitaldeckungsverfahren und zur Umbasierung auf eine Wertschöpfungsabgabe nicht geeignet sind, die steigenden Kosten in einer alternden Gesellschaft besser zu verteilen, soll im abschließenden Kapitel 5 gezeigt werden.

2. Alterssicherung in Deutschland

2.1 Die Alterssicherungssysteme im Überblick

Die Alterssicherung der Bevölkerung in der Bundesrepublik ist zersplittert und damit recht unübersichtlich. Von einem »System« aufeinander abgestimmter Strukturen und Gestaltungsprinzipien kann deshalb keine Rede sein. Neben der gesetzlichen Rentenversicherung (allgemeine Rentenversicherung und knappschaftliche Rentenversicherung) gibt es vor allem die Beamtenversorgung, berufsständische Versorgungswerke, die Alterssicherung der Landwirte, die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft oder auch die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst. Und schließlich spielt natürlich auch die private Vorsorge fürs Alter in ihren unterschiedlichsten Formen eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Neben den Systemen der Regel- oder Basissicherung stehen damit solche der Zusatzsicherung. Die knappschaftliche Rentenversicherung beispielsweise beinhaltet mit ihren gegenüber der allgemeinen Rentenversicherung höheren Leistungen wie auch höheren Arbeitgeberbeiträgen sowohl eine Basis- wie auch eine Zusatzsicherung, also Regelsicherung und betriebliche Altersversorgung in einem. Man spricht deshalb auch von der so genannten Bifunktionalität der knappschaftlichen Alterssicherung. Diese Bifunktionalität wird auch der Beamtenversorgung zugesprochen. Die verschiedenen Formen der Alterssicherung zeichnen sich aus durch unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen, Leistungsniveaus und Finanzierungsregelungen. Vergleichbare Erwerbsbiografien lösen je nach Zugehörigkeit zu den verschiedenen Systemen recht unterschiedliche Leistungsansprüche aus.

Abbildung 2.1: Organisatorische Gliederung der gesetzlichen Rentenversicherung



a) Alterssicherung der Arbeiter und Angestellten

Arbeiter und Angestellte sind in der Regel pflichtversichert in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Träger der GRV ist seit Oktober 2005 die Deutsche Rentenversicherung. Im Zuge der Organisationsreform wurde die vormalige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) unter dem Namen »Deutsche Rentenversicherung Bund« fortgeführt, in der auch der frühere Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) aufgegangen ist. Die bisherigen Landesversicherungsanstalten (LVA) der Arbeiterrentenversicherung bilden die Regionalebene der Deutschen Rentenversicherung (14 regionale Träger). Die Bahnversicherungsanstalt sowie die Seekasse sind nach ihrer Auflösung aufgegangen in der »Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See«.

Die Einkommenssicherung im Alter ist eine der wichtigsten Aufgaben des sozialen Sicherungssystems. So bildet denn auch die gesetzliche Rentenversicherung den quantitativen und qualitativen Kern des bundesdeutschen Sozialstaats. Mit einem Ausgabevolumen von gut 228 Mrd. € (2006) stellen die Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung den größten Einzelposten des Sozialbudgets. Bei einem Anteil von rund 10% am Bruttoinlandsprodukt sind ihre Ausgaben ein bedeutender ökonomischer Faktor – vor allem für die Stabilisierung kaufkräftiger Nachfrage. Die Ausgaben der GRV für Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten machen rund zwei Drittel der von allen Alterssicherungssystemen – einschließlich betrieblicher Altersversorgung und privater Lebensversicherung – erbrachten Renten und Pensionen aus. Am Jahresende 2005 zählte die Statistik der DRV 34,7 Millionen aktiv Versicherte und 17 Millionen passiv Versicherte.

Bei letzteren handelt es sich um diejenigen, die zwar zum Erhebungszeitpunkt nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind, dies aber in früheren Jahren einmal waren und somit Anwartschaften auf Leistungen erworben haben. In den alten Bundesländern sind damit gut 80%, in den neuen Bundesländern gut 90% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der GRV versichert. Rund 20,1 Millionen Männer und Frauen erhielten Mitte 2006 eine (oder mehrere) Renten der GRV.

Wegen des Zusammentreffens von eigener Versicherten- und Hinterbliebenenrente lag die Zahl der Renten mit circa 24,5 Millionen deutlich höher; hiervon entfallen etwa 18,6 Millionen auf Versicherten- und rund 5,8 Millionen auf Hinterbliebenenrenten, die wiederum zu über 90% an Witwen gezahlt werden. Für den übergroßen Teil der Bevölkerung bildet die gesetzliche Rentenversicherung eine wichtige – in der Mehrzahl der Fälle die wichtigste und häufig gar einzig nennenswerte – Säule der Alterssicherung.

Das Leistungsspektrum der GRV umfasst vor allem die Zahlung von Versicherten- und Hinterbliebenenrenten, Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentnerinnen und Rentner sowie Leistungen zur Rehabilitation. Die im Umlageverfahren finanzierten Ausgaben werden hauptsächlich über Beiträge aufgebracht. Neben den Beiträgen spielen die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse für die Einnahmen der Rentenversicherung eine bedeutende Rolle. Sie deckten 2006 circa 27% der Gesamtausgaben.

b) Alterssicherung der Handwerker

An sich ist die gesetzliche Rentenversicherung als Regelsicherung der Arbeiter und Angestellten konzipiert. Daneben sind allerdings bestimmte Gruppen von Selbständigen in die Versicherungspflicht einbezogen – unter ihnen etwa 55.000 in die Handwerksrolle eingetragene selbständige Handwerker. Die Handwerksversicherung ist jedoch lediglich als Grundsicherung gedacht, die gegebenenfalls durch zusätzliche private Vorsorge zu ergänzen ist. Deshalb kann die Versicherungspflicht vom selbständigen Handwerker – mit Ausnahme der Bezirksschornsteinfegermeister – auch nach 216 Pflichtbeitragsmonaten (18 Jahre) auf Antrag beendet werden. Bei gleichem Beitragssatz wie in der allgemeinen Rentenversicherung richtet sich die Beitragshöhe einheitlich nach dem Durch-

schnittsentgelt aller Beschäftigten und ist damit unabhängig von der konkreten Einkommenshöhe des Handwerkers.

c) Alterssicherung der Landwirte

1957 wurde mit der Altershilfe für Landwirte für selbständige Landwirte und mitarbeitende Familienangehörige ein Sondersystem der Altersversicherung eingeführt. Ursprünglich dominierten agrarpolitische Ziele: Indem die Altershilfe dem selbständigen Landwirt einen Bargeldzuschuss zum Altenteil zahlte, sollte eine frühzeitige Hofübergabe erleichtert werden. Auch die Alterssicherung der Landwirte ist als Grundsicherung für das Alter und bei vorzeitiger Erwerbsminderung konzipiert, die neben dem Altenteil und zusätzlicher privater Vorsorge steht. Mit der Reform der agrarsozialen Sicherung sind 1995 wesentliche Änderungen in diesem Sicherungszweig in Kraft getreten. Die Leistungen der Alterssicherung der Landwirte werden über einkommensunabhängige Einheitsbeiträge und Bundesmittel finanziert. Vergleichbar der knappschaftlichen Rentenversicherung trägt der Bund die Differenz zwischen Gesamtausgaben und Beitragseinnahmen. Die Alterssicherung der Landwirte wird von den landwirtschaftlichen Alterskassen durchgeführt.

d) Alterssicherung der freien Berufe

Weist schon die Alterssicherung der selbständigen Handwerker und Landwirte über die Arbeitnehmerschaft hinaus, so geht die soziale Sicherung der freien Berufe diesen Schritt konsequent weiter. Denn sobald das Erwerbseinkommen – und damit auch dessen Ausfall bei Eintritt sozialer Risiken – als Lebensgrundlage ganz entscheidend von der eigenen Erwerbstätigkeit der Selbständigen bestimmt wird, lässt sich das Sicherungsbedürfnis von Arbeitern und Angestellten auf der einen und Selbständigen auf der anderen Seite kaum mehr grundsätzlich unterscheiden. Hinzu kamen die aus den beiden Weltkriegen gezogenen Erfahrungen und Erkenntnisse, dass Grundbesitz, Kapitalanlagen oder private Lebensversicherung eine sichere Altersversorgung alleine nicht mehr garantieren konnten. Auch wenn die Sicherungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der Freiberufler vielfältig und unterschiedlich sind, so lassen sich doch grob drei Gruppen abgrenzen.

Die rund 134.000 selbständigen Künstler und Publizisten sind seit 1983 als Pflichtversicherte in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen; dies galt zuvor bereits für selbständige Lehrer, Erzieher, Musiker und Artisten. Selbständige Künstler und Publizisten erhalten die üblichen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und zahlen – wie die Arbeitnehmer – den hälftigen Beitrag. Der andere Teil wird über die Künstlersozialabgabe (eine Umlage, die bei bestimmten Verwertern von Kunst und Publizistik erhoben wird) und einen Zuschuss des Bundes in Höhe von 20% der Ausgaben der Künstlersozialkasse abgedeckt.

Zur zweiten Gruppe zählen die Angehörigen der kammerfähigen freien Berufe, deren Sicherung für den Fall der Invalidität, des Alters und des Todes über berufsständische Versorgungswerke gewährleistet wird. Zu den Versicherten der rund 80 berufsständischen Versorgungseinrichtungen zählen Ärzte, Apo-

Abbildung 2.2: Formen der Absicherung im Alter für verschiedene Gruppen der Bevölkerung

Personen- gruppen ----- Siche- rungs- ebenen	Erwerbstätige (einschl. Arbeitslose)									Nicht Erwerbstätige	
	Selbständige				Arbeits- lose	Abhängig Beschäftigte					
	Land- wirte	ver- kam- merte Frei- berufler	Hand- werker u.a.	übrige Selb- stän- dige		Arbeiter und Ange- stellte (ohne öff. Dienst und Bergbau)	Arbeiter und Ange- stellte im öff. Dienst	Bergbau	Beamte		
1. Regel- siche- rung	Alters- sicherung der Landwirte	berufs- stän- dische Versor- gungs- werke			gesetzliche Rentenversicherung				knapp- schaft- liche	Beamten- ver- sor- gung (Regel- plus Zusatz- siche- rung)	Wer nicht erwerbstätig ist, gehört keinem Regelsicherungs- system an (Ausnahme: die Geburt mehrerer Kinder kann einen Rentenanspruch in der GRV begründen). Evtl. bestehen Ansprüche auf eine abgeleitete Hinterbliebenen- sicherung.
2. betriebl- iche Zusatz- sicherung					allgemeine Rentenversicherung	betriebliche Alters- ver- sor- gung (teilweise)	Zusatz- ver- sor- gung des öffentlichen Dienstes (alle)	Renten- ver- siche- rung (Regel- plus Zusatz- siche- rung)			
3. private Vorsorge	Privatvorsorge in verschiedenen Formen										
4. Fürsorge	Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung (bedürftigkeitsabhängig)										

theker, Rechtsanwälte, Notare, Architekten, Seelotsen und Steuerberater. Mit Ausnahme der Seelotsen beruhen die Versorgungswerke auf landesgesetzlicher Rechtsgrundlage, die zum Teil über Staatsverträge Freiberufler aus verschiedenen Bundesländern in einem Versorgungswerk zusammenfassen. Pflichtmitglieder der Versorgungseinrichtungen sind zunächst einmal die genannten Selbständigen, aber auch deren Angestellte, sofern sie sich auf Antrag von der Versicherungspflicht in der GRV haben befreien lassen. Finanzierung und Leistungen unterscheiden sich deutlich von denen der GRV und sie differieren zum Teil auch erheblich zwischen den einzelnen Versorgungswerken. Ein Grund dafür ist der – verglichen mit anderen Alterssicherungssystemen – relativ homogene und abgegrenzte Personenkreis, was zur Folge hat, dass Leistungen des sozialen und gesamtgesellschaftlichen Ausgleichs nur eine untergeordnete Rolle spielen. Hinzu kommt, dass die meisten Versorgungswerke vergleichsweise »jung« sind (gegründet in den 1960er bis 80er Jahren) und deshalb derzeit noch vergleichsweise wenige »volle Erwerbsleben« mit entsprechend hohen Rentenzahlungen in ihren Rentenbeständen abdecken müssen. So kamen bei den Mitgliedereinrichtungen der Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen im Jahre 2004 auf circa 650.000 beitragsleistende Mitglieder gerade mal 126.000 Rentempfänger. Die Leistungen werden alleine aus Beiträgen und Vermögenserträgen finanziert; Zuschüsse aus öffentlichen

Mitteln gibt es keine. Die Beitragshöhe orientiert sich meist am Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung; sie ist nach dem Einkommen und teilweise auch nach dem Lebensalter gestaffelt.

Alle anderen Selbständigen und Freiberufler können sich freiwillig versichern oder auf Antrag der Pflichtversicherung der GRV beitreten. Die Zahl der auf Antrag pflichtversicherten Selbständigen liegt zurzeit bei circa 12.000, die der freiwillig Versicherten bei circa 440.000 Personen.

e) Zusätzliche Altersversorgung

Die zusätzliche Alterssicherung geht über die Regelsicherung der einzelnen Berufs- oder Statusgruppen hinaus. Ihre Entstehung ist zurückzuführen auf die Lücke, die zwischen Basissicherungsniveau und dem vormaligen Nettoerwerbseinkommen entstehen kann. Um diesen zum Teil merklichen Unterschied des verfügbaren Einkommens beim Übergang in den Ruhestand zu verkleinern, sind eine Reihe öffentlich-rechtlicher, tariflicher und betrieblicher Altersversorgungseinrichtungen entstanden. Hinsichtlich der Organisationsform und der Leistungen unterscheiden sich die Systeme zusätzlicher Altersversorgung zum Teil ganz erheblich; daher können hier nur einige Grundzüge erläutert werden.

Die tarifvertraglich geregelte Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst wollte ursprünglich die Alterssicherung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes an die der Beamtenversorgung angleichen; Leistungen wurden zusätzlich (und unter Anrechnung) zu denen der gesetzlichen Rentenversicherung erbracht, um im Ergebnis ein bestimmtes Gesamtversorgungsniveau zu gewährleisten (Versorgungsrente). Wer bei Eintritt des Versicherungsfalles nicht mehr dem öffentlichen Dienst angehörte und damit nicht mehr der Versicherungspflicht bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) unterlag, erhielt nur eine (geringere) Versichertenrente, sofern unverfallbare Anwartschaften während der Beschäftigungszeiten im öffentlichen Dienst erworben wurden. Im Jahre 2002 wurde die tarifliche Zusatzversorgung völlig neu geordnet. An die Stelle der bisherigen Gesamtversorgungszusage trat ein an der Entgeltposition und der Beschäftigungsdauer orientiertes Punktesystem, das vergleichbar ist mit der Entgeltpunktesystematik der GRV.

Verglichen damit ähnelt die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft (bAV) einem Flickenteppich: Verwirrend ist die Vielfalt der Organisationsformen und Leistungsmodelle. Wesentlicher Grund hierfür ist die Dispositionsfreiheit des Arbeitgebers dahingehend, ob er seine Beschäftigten überhaupt im Alter oder bei Invalidität zusätzlich absichern will, welche Arbeitnehmer er unter welchen Voraussetzungen in eine solche Regelung einbezieht, wie er die bAV organisiert, wie viele Mittel er einsetzt und welche Leistungen in welcher Höhe er damit gewähren will. Während Verbreitungsgrad und Leistungshöhe der bAV bis Anfang der 1980er Jahre noch kontinuierlich zunahmen, waren seither im Zuge der Beschäftigungskrise Stagnation und Rückgang zu verzeichnen. Hieraus lässt sich u.a. auch der Schluss ziehen, dass die Notwendigkeit der Bindung von (qualifizierten) Arbeitnehmern an den Betrieb über zusätzliche soziale Leistungen vor dem Hintergrund von Massenarbeitslosigkeit merklich an Bedeutung verloren hat. Begünstigt werden von den Leistungen der bAV vor allem langjährig

beschäftigte männliche Arbeitnehmer in Großbetrieben und damit hauptsächlich jene Personengruppen, die auch in der GRV zu den eher besser Abgesicherten zählen. Im Zusammenhang mit der so genannten »Riester«-Reform wurden ab 2002 die Weichen in der betrieblichen Altersversorgung neu gestellt. Flankiert durch einen Rechtsanspruch auf – inzwischen dauerhaft steuer- und beitragsfreie – Entgeltumwandlung, der Öffnung der bAV für die »Riester-Förderung« sowie einer Vielzahl seither neu abgeschlossener Tarifverträge wird der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung ebenso steigen wie der Anteil der hauptsächlich von den Arbeitnehmern selbst finanzierten Anwartschaften. Zuletzt hatten circa die Hälfte der in der Privatwirtschaft sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer (irgendeinen) Anspruch auf künftige Leistungen der bAV erworben. Die Gesamtausgaben der bAV betragen im Jahre 2006 circa 19 Mrd. €; das waren 0,8% (GRV: 10,4%) des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

f) Beamtenversorgung

Die rund 2,2 Millionen *Beamten, Richter und Soldaten* haben bei Erreichen der Altersgrenze oder bei Dienstunfähigkeit aufgrund des so genannten Alimentationsprinzips einen Rechtsanspruch auf eine amtsangemessene Versorgung. Das Ruhegehalt berechnet sich nach den ruhegehaltsfähigen Dienstbezügen – vereinfacht sind dies die letzten und somit meist höchsten Bezüge des Erwerbslebens – und der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit. Für die nach 1991 neu begründeten Beamtenverhältnisse beträgt der Versorgungsanspruch pro Jahr des Beamtenverhältnisses 1,875% der letzten Bezüge – bis zum Versorgungshöchstsatz von 75%, der nach einer Dienstzeit von 40 Jahren erreicht wird. Parallel zur Absenkung des Sicherungsniveaus in der GRV sinkt der Versorgungshöchstsatz perspektivisch auf 71,75%. Für diejenigen, die bereits vor 1992 in einem Beamtenverhältnis standen, gelten mit verschiedenen Übergangsregelungen die günstigeren Bestimmungen des früheren Rechts, wonach die Höchstversorgung bereits nach 35 Jahren erreichbar ist. Eine Mindestversorgung garantiert auf jeden Fall 35% der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge im Ruhestand. Bei Erhöhung der Dienstbezüge der Beamten werden die Versorgungsbezüge entsprechend erhöht. Die im Vergleich zur allgemeinen Rentenversicherung höhere Versorgung bei gleicher Erwerbsbiografie wird – analog dem System der knappschaftlichen Rentenversicherung – mit der so genannten Bifunktionalität (Regel- plus Zusatzsicherung) der Beamtenversorgung begründet.

Die Ausgaben der Beamtenversorgung für die rund 1,4 Millionen Versorgungsempfänger werden aus öffentlichen Mitteln des Bundes, der Länder, der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften getragen (2006 knapp 36 Mrd. € oder 1,5% des BIP).

g) Private Altersversorgung

Die Alterssicherung in der Bundesrepublik ist weitgehend in Pflichtsystemen öffentlich-rechtlich organisiert. Dies hat viele gute Gründe. Beim Übergang in den Ruhestand oder auch bei Invalidität und im Hinterbliebenenfall entfällt das Einkommen aus Erwerbsarbeit als Hauptquelle des Lebensunterhalts. Für diese Risiken muss Vorsorge betrieben werden, wenn nicht Altersarmut die Folge sein

soll. Die heute vorfindbare Vergesellschaftung der Alterssicherung ist vor allem auch das Ergebnis der im Laufe der Industrialisierung gewandelten Erwerbs-, Lebens- und Sozialstrukturen. Private Vorsorge ist und bleibt zwar ein wichtiges zusätzliches Standbein der Alterssicherung – sie alleine bietet aber gesamtgesellschaftlich keinen garantierten Schutz vor Altersarmut. Die Möglichkeiten zu finanzieller Vorsorge sind zu ungleich verteilt – und auch die potenzielle Betroffenheit (individuelle Risikoverteilung) von den über die Pflichtsysteme abgedeckten sozialen Risiken ist äußerst unterschiedlich. Eine solidarische Sicherung ohne individuelle Risikoprüfung und damit ohne risikoabhängige Prämien und Leistungen ist daher Voraussetzung für ein Altern in Würde und Selbstbestimmung. Anders als früher kann dies vom Familienverband heute nicht mehr geleistet werden, und auch eine rein betriebs- oder unternehmensbezogene Organisation der Alterssicherung wäre hierzu nicht in der Lage.

Private Vermögensbildung ergänzt daher heute die in der Regel umlagefinanzierten Regelsicherungssysteme.¹ Vermögensbildung muss allerdings keineswegs vorrangig oder gar ausschließlich der Sicherung im Alter dienen. Angesichts des Leistungsabbaus in der gesetzlichen Rentenversicherung ist jedoch mit einer Verlagerung der Sparziele hin zur Altersvorsorge zu rechnen. Eine insgesamt steigende Sparquote der privaten Haushalte als Folge eines zunehmenden Altersvorsorgebedarfs ist dagegen eher unwahrscheinlich. So sank die Sparquote von 12,9% (1991) auf 9,2% (2000) und betrug zuletzt 10,5% (2006).

Eine gesellschaftspolitische Alternative zur solidarischen Alterssicherung kann private Vorsorge aus einer Reihe von Gründen nicht sein. Die Mehrheit der Bevölkerung ist finanziell gar nicht in der Lage, in ausreichendem Maße Vermögen aufzubauen, aus dessen Erträgen oder Auflösung der Lebensstandard im Alter gesichert werden könnte. Schutz vor Armut im Alter beispielsweise infolge von Geldentwertung, Bankrott oder materieller Zerstörung bietet letztlich nur ein System, das sich aus den Abgaben (Beiträge, Steuern) der jeweils erwerbstätigen Generation speist. Soziale Tatbestände wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ausbildung und dergleichen mehr werden bei privaten Vorsorgemodellen nicht oder nur zu deutlich höheren Prämien berücksichtigt. Solidarausgleich ist der privaten Vorsorge fremd. Bestimmte Risikogruppen werden von den Privatversicherern erst gar nicht aufgenommen und diejenigen, die am dringlichsten auf eine ausreichende Sicherung im Alter und bei Invalidität angewiesen sind – etwa Niedrigverdiener, die häufig auch das größere Erwerbsminderungsrisiko tragen – haben entsprechend hohe Prämien zu zahlen. Wer politisch auf private Vorsorge verweist, um damit etwa das Regelsicherungs-niveau zu senken, der lässt die immer ungleichere Einkommens- und Vermögensverteilung außer Betracht. Vermehrte private Vorsorge können vor allem diejenigen treiben, die dies unter den gegenwärtigen Bedingungen bereits tun und die ohnehin zu den im Alter besser Gesicherten gehören.

¹ So sind etwa nach Angaben des GDV in Deutschland insgesamt mehr als 70 Millionen kapitalbildende Lebens- und Rentenversicherungen im Umlauf, Frankfurter Rundschau vom 23.1.2008

5. Finanzierung ist machbar

In einer alternden Gesellschaft lassen sich die steigenden Kosten der Alterssicherung nicht weg reformieren; soll ein bestimmtes Leistungsniveau erreicht werden, so müssen diese Kosten von irgend jemandem getragen werden. Der von Rot-Grün vorgenommene Paradigmenwechsel will den Beitragssatzanstieg zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahre 2030 auf 22% begrenzen – also 11% für Arbeitnehmer und 11% für Arbeitgeber. Eine Rückkehr zum Ziel der Lebensstandardsicherung wäre – einschließlich der Rücknahme der »Rente mit 67« – mit einem paritätisch finanzierten Beitragssatz von maximal 28% in 2030 erreichbar, also 14% für Arbeitnehmer und 14% für Arbeitgeber. Der Leistungsabbau der verschiedenen »Reform«-Pakete der vergangenen Jahre summiert sich in seiner Wirkung auf den Beitragssatz im Jahre 2030 auf circa 5,2 Prozentpunkte. In etwa diesem Umfang müsste also der Beitragssatz des Jahres 2030 oberhalb der politisch gedeckelten Grenze von 22% liegen, wenn man den Leistungsabbau der vergangenen Jahre vollständig zurücknehmen wollte. (Abbildung 5.1)

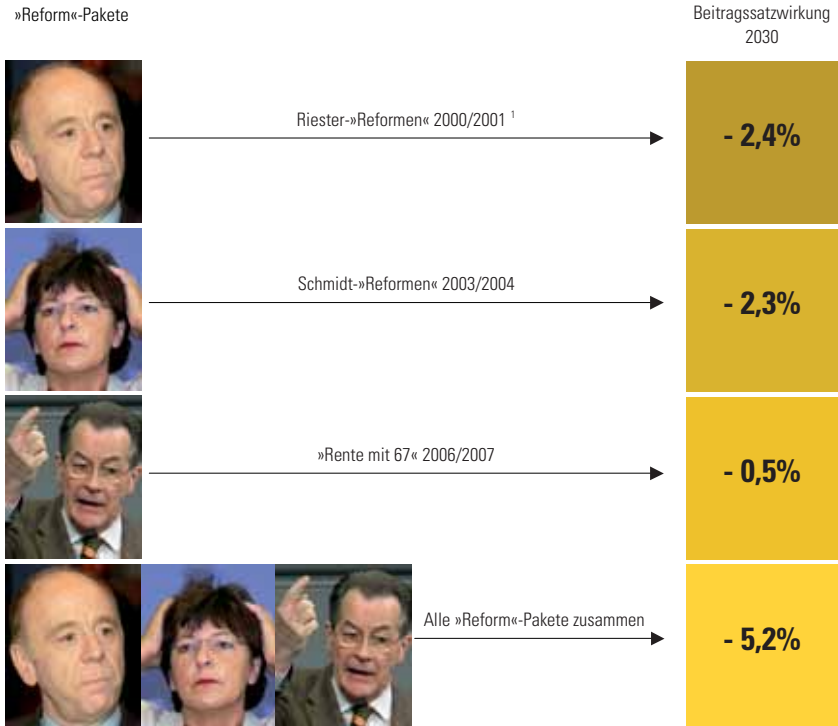
Ein solcher Belastungsanstieg aber sei zu hoch, so das mehrheitliche politische Credo, und müsse begrenzt werden – vor allem mit Blick auf die jüngere Generation, für die ein Beitragsanteil von circa 14% zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht zumutbar sei. So weit, so gut. Wie aber ist es zu vermitteln, dass immer noch behauptet, verbreitet und geglaubt wird, eine Belastung mit 17% Vorsorgeaufwand sei leichter zu schultern als eine Belastung mit 14%?

Nichts anderes nämlich ist das Ergebnis des Systemwechsels in der Alterssicherungspolitik: Statt eines Beitragsanteils von maximal 14% im Jahre 2030 für eine paritätisch finanzierte und den Lebensstandard sichernde Rente muss die jüngere Generation nunmehr »nur« 11% zur Rente und zusätzlich 6% zur Privatvorsorge,¹ zusammen also 17% aufbringen, will sie den Leistungsabbau im Solidarsystem einigermaßen kompensieren. Gegenüber dem Privatisierungsmodell des derzeitigen Rechts bedeutete eine Rücknahme des Leistungsabbaus für die Arbeitnehmerschaft insgesamt also nicht etwa eine zusätzliche Belastung, sondern eine *Entlastung* um mindestens 3%-Punkte: Bezogen auf das Jahr 2030 hätten die Arbeitnehmer statt mindestens 17% nur maximal 14% für eine Lebensstandard sichernde soziale Rentenversicherung zu zahlen. Belastet würden im Gegenzug die Arbeitgeber mit zusätzlich 3%-Punkten sowie der Bund, dessen auf das Jahr 2030 bezogene Entlastung durch »Riester-« und »Schmidt-Reformen« sich beim allgemeinen Bundeszuschuss auf gut 12 Mrd. € und bei den Beiträgen für Kindererziehung auf gut 4 Mrd. € belaufen.

Wie man sieht, bleiben trotz aller »Reformen« insgesamt circa 28% Vorsorgeaufwand erforderlich – so oder so. Die Traglast allerdings wird seit der Teilprivatisierung der Alterssicherung anders verteilt. Bei dieser Rechnung ist noch nicht berücksichtigt, dass das Leistungsspektrum der sozialen Rentenversicherung u.a. auch die Sicherung bei Erwerbsminderung sowie im Todesfall die der Hin-

¹ Vgl. Kapitel 2.4.1.

Abbildung 5.1: Beitragssatzwirkung der »Reform«-Pakete – Senkung des Beitragssatzes gegenüber jeweils geltendem Recht in Prozentpunkten –



¹ einschließlich der Einschnitte bei den BU-/EU-Renten, die unverändert aus der »Blüm-Reform« (RRG 1999) übernommen wurden (-0,6%)

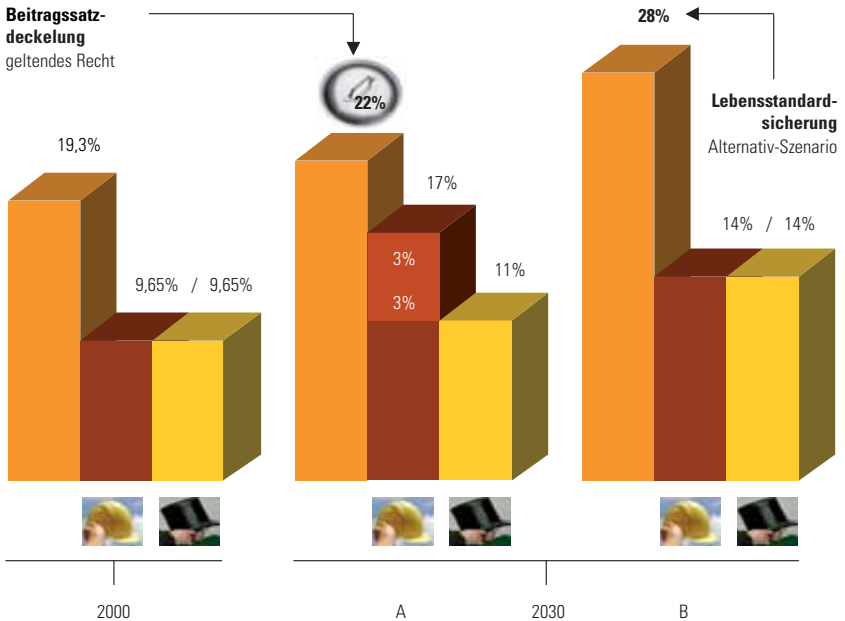
terbliebenen abdeckt,² die Niveausenkung beschränkt sich also keineswegs auf die Altersrenten. Sollen aber auch für die beiden anderen biometrischen Risiken die Leistungskürzungen kompensiert werden, so sind deutlich mehr als 6% für die Privatvorsorge aufzuwenden. Insgesamt ist die Teilprivatisierung der sozialen Risiken für die Versicherten damit deutlich teurer als das Solidarmodell.

Die für ein Lebensstandard sicherndes Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung erforderliche Beitragssatzhöhe fiele in dem hier betrachteten Zeitfenster niedriger aus, sofern es zu einem Ausbau der GRV zu einer Erwerbstätigenversicherung käme oder der Bund bspw. deutlich höhere Rentenbeiträge für arbeitslose Alg II-Empfänger entrichten würde. Überschlägige Berechnungen ließen infolge dieser beiden Maßnahmen eine beitragsatzmindernde Wirkung – bezogen auf das Jahr 2030 – um zusammen etwa 2%-Punkte erwarten.³ Die-

² Nicht berücksichtigt ist darüber hinaus u.a., dass die Privatrente i.d.R. nicht dynamisiert ist, im Laufe des Rentenbezugs also an Wert verliert.

³ Vgl. in diesem Zusammenhang SVR (2006: S. 270ff.) sowie Nürnberger (2008).

Abbildung 5.2: Erforderliche Vorsorgeaufwendungen* für ein Lebensstandard sicherndes Alterseinkommen – in % des Bruttoentgelts –



* Beitragssatz zur Rentenversicherung sowie Prämien der ArbN zur Privatvorsorge (2030 A) saldiert um staatliche Fördermittel

sen Beitragsmehreinnahmen stünden allerdings zeitversetzt entsprechend höhere Ausgaben gegenüber.

Der erforderliche Mehraufwand für eine vom Leistungsziel her Lebensstandard sichernde Rente lässt sich also auch auf diesem Wege am Ende nicht »klein rechnen«. Müsste der Zusatzaufwand ausschließlich über Beiträge aufgebracht werden, so wäre ein paritätisch finanzierter Beitragssatz von circa 28% erforderlich, da der auf das Jahr 2030 bezogene zusätzliche Vorsorgeaufwand dem Finanzaufkommen von circa sechs Beitragspunkten zur allgemeinen Rentenversicherung entspricht. An diesem zusätzlichen Finanzbedarf können weder höhere Beiträge des Bundes für arbeitslose Alg II-Bezieher noch die Ausweitung des Versichertenkreises irgend etwas ändern. Zwar würde der erforderliche Beitragssatz bei einem größeren Kreis von Beitragszahlern und/oder einem höheren Steueranteil an den Einnahmen der Rentenversicherung niedriger ausfallen – das für 2030 insgesamt erforderliche Finanzvolumen mindert sich dadurch allerdings um keinen einzigen Euro.

Obwohl eine leistungsfähige solidarische Rentenversicherung auch angesichts des anstehenden demografischen Wandels zu tragfähigen Bedingungen finanzierbar ist, hält sich hartnäckig das Vorurteil, die Alterung der Gesellschaft erfordere zwingend einen Abbau der umlagefinanzierten sozialen Sicherung.

Dem gegenüber gestellt wird als »Finanzierungsalternative« von interessierter Seite regelmäßig das Kapitaldeckungsverfahren. Teile des politisch eher linken Spektrums erhoffen sich dagegen von der Einführung eines »Maschinenbeitrags« Erleichterungen bei der Finanzierung der Renten oder es wird darauf verwiesen, der Staat käme seinen Verpflichtungen gegenüber der Rentenversicherung nicht nach und müsse daher die Bundeszuschüsse deutlich erhöhen. Um finanzielle Mittel u.a. für weitere Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der Rentenversicherung frei zu setzen, schlagen manche zudem eine Anhebung oder gar die völlige Aufhebung der heutigen Beitragsbemessungsgrenze bei gleichzeitiger Einführung einer Leistungsbegrenzung für Bezieher höherer Einkommen vor. Was ist von derartigen Finanzierungsvorschlägen zu halten und welche Chancen oder Gefahren bergen sie womöglich?

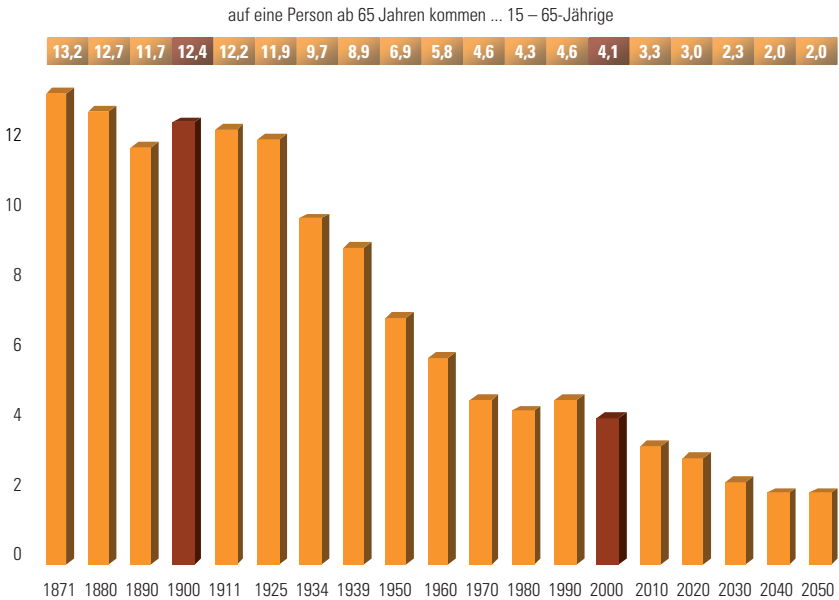
5.1 Demografie oder Ökonomie – Die Sicherheit der Rentenfinanzen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

In den nächsten Jahrzehnten stehen in der Bundesrepublik tiefgreifende demografische Veränderungen an: Eine steigende durchschnittliche Lebenserwartung bei weiterhin niedriger oder noch sinkender Geburtenrate führt insgesamt zu einem Rückgang der Bevölkerung, wobei sich deren Altersstruktur verändert: Die Relation Jüngerer zu Älteren wird sich verschieben, wobei auch die dritte Determinante der Bevölkerungsentwicklung, nämlich der Saldo aus Zu- und Abwanderungen, keine gravierenden Veränderungen bewirkt.

Diese Verschiebungen, die sich in nahezu allen westlichen Industrienationen in unterschiedlicher Ausprägung vollziehen, sind nun vielfach Anlass für apokalyptische Annahmen über die zukünftige Unfinanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme. Die »tickende demografische Zeitbombe« aus einer größeren Zahl an Rentnerinnen und Rentnern, die aufgrund der steigenden Lebenserwartung über einen längeren Zeitraum ihre Rente beziehen werden, wird von interessierten Kreisen bemüht, um unter Verweis auf »Generationengerechtigkeit« und die Belastungsfähigkeit der zukünftigen Erwerbstätigengeneration Leistungseinschnitte in die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme zu legitimieren. Dass sich diese demografischen Veränderungen ereignen werden, ist dabei unzweifelhaft – allerdings sind deren Auswirkungen längst nicht so bedrohlich, wie üblicherweise behauptet.⁴ (Abbildung 5.3)

Um den demografischen Wandel zudem richtig einordnen zu können, muss darauf hingewiesen werden, dass die Verschiebungen in der Altersstruktur nicht nur nichts Neues sind, sondern sich im Gegenteil in der Vergangenheit weitaus größere Veränderungen ergeben haben, als dies für die Zukunft zu erwarten ist: »Vor über hundert Jahren kamen auf eine Person über 65 Jahren rund zwölf Erwerbsfähige. 2000 sind es gerade noch vier. Aus Sicht der ›Demografie-Experten‹ ein dramatischer Rückgang. Er war einschneidender als der, der für die nächs-

⁴ Vgl. hierzu auch die zusammenfassende Darstellung von Hein/Mülhaupt/Truger/Bartsch (2004).

Abbildung 5.3: Alterung – nichts Neues

Quelle: ver.di Bundesvorstand (Hrsg.), Mythos Demografie, Berlin 2003, S. 8

ten 50 Jahre prognostiziert wird. Der Lebensstandard ist jedoch in den letzten 100 Jahren deutlich gestiegen. Ein erheblicher Teil dieser demografischen Verschiebungen fand in den 1950er und 1960er Jahren statt. Gleichzeitig wurden in der Nachkriegszeit bis Anfang der siebziger Jahre die deutlichsten Fortschritte beim Ausbau des Sozialstaats gemacht.« (ver.di: 2003: S. 8)

5.1.1 Die demografischen Veränderungen bis zum Jahr 2040

Um die wesentlichen Trends in der Bevölkerungsentwicklung darzustellen, beziehen wir uns auf die Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme« (»Rürup-Kommission«), die im November 2002 von der damaligen Bundesministerin für Gesundheit und Soziales, Ulla Schmidt, eingesetzt worden ist und im August 2003 ihren Abschlussbericht vorgelegt hat. Die Kommission hat zur Grundlage ihrer Empfehlungen unter Heranziehung weiterer ExpertInnen ein Szenario über die demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in den nächsten Jahrzehnten entwickelt:⁵

⁵ Das Statistische Bundesamt, das regelmäßig Modellrechnungen vornimmt, kommt in der zuletzt durchgeführten 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Detail zu leicht abweichenden Ergebnissen, stimmt aber in der Tendenz der Aussagen überein; vgl. hierzu Bäcker/Naegele/Bispinck/Hofemann/Neubauer (2008a: S. 163-172).

- Bei der *Geburtenrate* (Fertilität) wird unterstellt, dass diese in Westdeutschland langfristig konstant bei etwas unterhalb von 1,4 Geburten je Frauen verbleiben wird; in Ostdeutschland wird die Geburtenrate, nachdem sie Mitte der 1990er Jahre einen Tiefstand von 0,8 erreicht hat, ab etwa 2010 den westdeutschen Wert erreichen und dann auf diesem Niveau verbleiben.
- Zur Entwicklung der *Lebenserwartung* (Mortalität) wird ebenfalls eine Angleichung zwischen West- und Ostdeutschland bis zu diesem Zeitpunkt angenommen. Bei einem weiteren Anstieg der so genannten fernerer Lebenserwartung, also der Lebenserwartung von 65-Jährigen, wird diese im Jahr 2040 bei den Männern 19,0 Jahre (im Jahr 2003: 15,8 Jahre) und bei den Frauen sogar 23,2 Jahre (im Jahr 2003: 19,6 Jahre) betragen.
- Zu den *Wanderungsbewegungen* wird unterstellt, dass sich langfristig eine Nettozuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr ergibt, wobei tendenziell Jüngere zuwandern und Ältere Deutschland verlassen.

Auf Grundlage dieser Annahmen ergibt sich eine stabile Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2020, die dann langsam und nach 2030 schneller zurück geht, so dass im Jahr 2040 mit 78,1 Mio. EinwohnerInnen 4 Millionen Menschen weniger in der Bundesrepublik leben werden als heute. Dieser vor dem Hintergrund der geringen Geburtenrate relativ geringe Rückgang erklärt sich weitgehend mit der steigenden Lebenserwartung, sodass sich entsprechend die Altersstruktur deutlich verschieben wird.⁶

Zur Beschreibung dieser Veränderungen werden statistische Kennziffern herangezogen, um das sich verändernde Gewicht der einzelnen Altersgruppen auszudrücken. Insbesondere der sich deutlich erhöhende *Altersquotient* – hier definiert als die Verhältniszahl der über 65-Jährigen zu je 100 20- bis 65-Jährigen – wird in der öffentlichen Diskussion vielfach als Ausdruck der zukünftigen finanziellen Belastungen, denen insbesondere die Rentenversicherung ausgesetzt ist, gewertet. Nun ist es unstrittig, dass sich – bei Eintreffen der gesetzten Annahmen – das Verhältnis von Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber Personen im Rentenalter vom Beginn dieses Jahrzehnts bis zum Jahr 2040 verdoppeln wird: Kamen im Jahr 2000 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 24,2 Personen, die älter als 65 Jahre waren, so werden es im Jahr 2040 voraussichtlich 52,6 Personen sein. Oder anders ausgedrückt: Auf einen Menschen über 65 Jahre kommen 1,9 Menschen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren. (Tabelle 5.1)

Die hier vielfach vorgenommene Dramatisierung, die umstandslos aus einer Verdoppelung einer statistischen Kennziffer auch eine Verdoppelung der Finanzierungslast für den Sozialstaat ableitet, ist bereits allein deshalb falsch, da hier nur eine Seite der Medaille betrachtet wird: Spiegelbildlich zum Anstieg des Altersquotienten kommt es zu einem leichten *Absinken des Kinder- und Jugend-*

⁶ Dabei ist mit 2040 auch der »Höhepunkt« der Verschiebung zwischen den Altersgruppen erreicht, da danach die stark besetzten Alterskohorten der bis Ende der 1960er Jahre Geborenen ausscheiden, sodass sich sowohl das Durchschnittsalter der Bevölkerung reduziert als auch die Relation zwischen Personen im erwerbsfähigen Alter zu den Personen im Rentenalter verbessert.

Tabelle 5.1: Bevölkerungsentwicklung – Anteile der Altersgruppen

	2010		2020		2030		2040	
	Bevölkerung	Anteil in %	Bevölkerung	Anteil in %	Bevölkerung	Anteil in %	Bevölkerung	Anteil in %
Insgesamt	82,7 Mio.	100	82,7 Mio.	100	81,0 Mio.	100	78,1 Mio.	100
unter 15 Jahren	11,1 Mio.	13,5	10,5 Mio.	12,7	10,0 Mio.	12,4	9,1 Mio.	11,6
zwischen 15 und 64 Jahren	54,7 Mio.	66,2	53,5 Mio.	64,7	48,8 Mio.	60,3	45,2 Mio.	57,9
65 Jahre und älter	16,9%	20,4	18,7 Mio.	22,6	22,2 Mio.	27,4	23,8 Mio.	30,5
80 Jahre und älter	4,2 Mio.	5,1	5,9 Mio.	7,1	6,3 Mio.	7,8	7,7 Mio.	9,8
Altersquotient (älter als 65 Jahre/20 bis 64 Jahre)	30,8%		34,9%		45,5%		52,6%	

Quelle: Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme«, Berlin 2003, Tabelle 2-1, S. 55

quotienten, also des Anteils der Bevölkerung, der jünger als 20 Jahre ist. Auch dieser Bevölkerungsteil erfordert einen Versorgungsaufwand, der sich sowohl in Kosten für die Sicherung des Lebensunterhaltes, als auch in Ausgaben für Betreuung und Bildung niederschlägt. Aus der Addition dieser beiden Quotienten ergibt sich entsprechend ein *Gesamtlastquotient*, der aufgrund der gegenläufigen Tendenzen von Alters- sowie Kinder- und Jugendquotienten schwächer ansteigt als alleine der Altersquotient. Der Anteil der Bevölkerung, der zum übergroßen Teil noch nicht bzw. nicht mehr für seinen Lebensunterhalt aufkommt, wächst also nicht so stark, wie es nur der Blick auf den Altersquotienten nahe legt; entsprechend steigen auch die Belastungen der erwerbstätigen Bevölkerung nicht so stark.⁷

5.1.2 Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die Beschäftigungssituation

Die hier in Quotienten ausgedrückten Strukturverschiebungen im demografischen Aufbau der Gesellschaft berücksichtigen allerdings nur, wie viel Personen in den jeweiligen Altersgruppen vorhanden sind. Eine Kausalbeziehung zwischen der Höhe der Geburtenrate und der Belastung des Sozialstaates bzw. der erwerbstätigen Generation ist aber nicht gegeben, da eine derartige Betrachtungsweise übersieht, dass für die Funktionsfähigkeit eines umlagefinan-

⁷ Bei der Interpretation des Gesamtlastquotienten ist aber zu berücksichtigen, dass eine jeweils unterschiedliche Finanzierung von abnehmenden Jugend- und steigenden Alterslasten besteht: Die Altenversorgung erfolgt im Wesentlichen über Beiträge und – im geringeren Umfang – über Steuern, während der Unterhalt der Kinder zum größten Teil privat von den Eltern aufgebracht wird; vgl. Bäcker/Naegele/Bispinck/Hofemann/Neubauber (2008a: 172).

zierten Sozialsystems weniger die generativen Besetzungszahlen als vielmehr die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft, sprich die jeweilige Wertschöpfung verantwortlich ist.⁸ Entgegen einer biologistischen Logik wären steigende Geburtenziffern für das Ziel der Belastungsbegrenzung sogar abträglich, wenn das Bevölkerungswachstum schneller vonstatten ginge als das des Sozialprodukts, da aus diesem nun höhere Abzüge für die Finanzierung der Kinder vorzunehmen wären, und gleichzeitig die finanzielle Belastung durch eine steigende Arbeitslosenzahl hinzukäme. Als Indikator für das Ausmaß der zukünftigen finanziellen Belastung der Rentenversicherung kommt es daher nicht unmittelbar auf die bloße Anzahl der Personen im Erwerbs- und Rentenalter an, sondern auf das Verhältnis von tatsächlich Erwerbstätigen zu den Rentnerinnen und Rentnern.

Die eigentliche Relevanz des demografischen Wandels für die Finanzierung der Rentenversicherung liegt also in dessen Auswirkungen auf die Arbeits- und Kapitalmärkte, und damit den Pfad der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung, um so bestimmen zu können, welchen Umfang das Umverteilungspotenzial, das zur Transferleistung an die Rentnerinnen und Rentner benötigt wird, einnimmt.

Hier ist insbesondere auf die Entwicklung des *Erwerbspersonenpotenzials* – also der Zahl derjenigen, die tatsächlich und potenziell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen – einzugehen. Auch die »Rürup-Kommission« geht in ihren Prognosen davon aus, dass sich trotz eines Rückgangs der Personen im erwerbsfähigen Alter um 12,7% bis zum Jahr 2030 die Zahl der Erwerbspersonen im gleichen Zeitraum nur um 7,2% reduziert. Dies erklärt sich damit, dass die Erwerbsneigung insbesondere bei den Personen über 55 Jahren – und hier insbesondere bei den über 60-Jährigen – deutlich ansteigt, und zudem ein leichter Anstieg der Erwerbsquote aller Frauen von 44,6% auf 49% stattfindet. Diese Annahme ist dabei durchaus zurückhaltend, da damit nur eine Frauenerwerbsquote unterstellt wird, wie sie bereits heute in den skandinavischen Staaten erreicht wird.⁹

In welchem Ausmaß das Erwerbspersonenpotenzial aber tatsächlich ausgeschöpft werden kann, also aus *potenziellen Arbeitskräften* auch *tatsächliche Erwerbstätige* werden, ist von der ökonomischen Entwicklung abhängig, also dem Ausmaß des wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung der Produktivität, die für die Beschäftigungsentwicklung maßgeblich sind. Die Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme« hat hierzu von der PROGNOSE AG ein Szenario über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

⁸ Dass die Relation von Personen im Erwerbsalter zur Zahl der Rentnerinnen und Rentner nicht von entscheidender Bedeutung für die Finanzierung der Rentenversicherung ist, kann man übrigens auch dem Entwurf des »RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz« (Bt.-Drucks. 16/3794 vom 12. Dezember 2006) entnehmen: Das Finanztableau dieses Gesetzes, mit dem bis zum Jahr 2029 die Regelaltersgrenze auf das vollendete 67. Lebensjahr angehoben werden soll, weist aus, dass die Beitragssatzwirkung dieser Maßnahme im Jahr 2030 bei 0,5 Prozentpunkten liegt.

⁹ Um eine über das prognostizierte Niveau hinausgehende Frauenerwerbsquote zu erreichen, wären natürlich weitere massive Anstrengungen notwendig, um auch die bessere Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu fördern.

Tabelle 5.2: Bruttoinlandsprodukt, Produktivität und Beschäftigung 2002-2040

		2002	2010	2020	2030	2040
BIP, 95er Preise	Mrd. €	1.984	2.305	2.764	3.192	3.630
BIP/Kopf, 95er Preise	Tsd. €/Einwohner	24,1	27,9	33,4	39,4	46,5
Produktivität	Tsd €/Einwohner	51,3	58,7	70,5	84,5	100,7
Erwerbstätige (Inland)	Tsd.	38.688	39.255	39.201	37.750	36.051
darunter SV-pflichtig Beschäftigte	Tsd.	32.335	32.904	32.912	31.803	30.427
Erwerbspersonenpotenzial	Tsd.	43.221	44.030	43.331	40.072	37.615
Erwerbslose	Tsd.	3.251	3.085	2.627	1.543	1.219
Stille Reserve	Tsd.	1.344	1.749	1.562	839	405
Registrierte Arbeitslose	Tsd.	4.060	3.763	2.952	1.733	1.369
Arbeitslosenquote	%	9,5	8,8	7,0	4,4	3,7
Veränderungsraten		02 – 30	02-10	10-20	20-30	30-40
BIP, 95er Preise	% je Jahr	1,7	1,9	1,8	1,4	1,3
BIP/Kopf, 95er Preise	% je Jahr	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Produktivität	% je Jahr	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
Erwerbstätige (Inland)	% je Jahr	-0,1	0,2	0,0	-0,4	-0,5
Erwerbspersonenpotenzial	% je Jahr	-1,7	3,3	-0,2	-0,8	-0,6
Inflationsrate	% je Jahr	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
Lohnsteigerung (nominal)	% je Jahr	2,9	2,6	3,0	3,0	3,0

Quelle: Kommission »Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«, Berlin 2003, S. 60

erstellen lassen, in dem sowohl das Arbeitskräfteangebot als auch die Arbeitsnachfrage berücksichtigt werden. (Tabelle 5.2)

Hiernach wird die Zahl der Erwerbstätigen noch leicht ansteigen und dann bis zum Jahr 2020 mit 39,2 Mio. nahezu stabil bleiben; erst danach wird sie aufgrund des sinkenden Erwerbspersonenpotenzials um gut 1,4 Mio. Menschen auf 37,8 Mio. Erwerbstätige im Jahr 2030 zurück gehen. Diese Stabilität in der Erwerbstätigkeit bei einem kleineren Erwerbspersonenpotenzial hat natürlich zur Voraussetzung, dass die Arbeitslosigkeit reduziert werden kann: Während die Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2020 nur leicht zurückgehen wird, kommt es danach zu einem massiven Rückgang, sodass die Beschäftigungssituation

ab 2030 eher durch einen Arbeitskräftemangel charakterisiert sein wird. Dieser Rückgang der Arbeitslosigkeit besitzt nicht nur unmittelbar positive Wirkungen für die Finanzen der Rentenversicherung, da sich bei den Ausgaben insbesondere die arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten reduzieren werden und die Einnahmen durch ein größere Zahl an Beschäftigten erhöhen,¹⁰ sondern es reduziert sich natürlich auch die Belastung für die Finanzierung die Arbeitslosenversicherung deutlich. Der Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung kann somit teilweise durch den Rückgang des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung aufgefangen werden.

Damit ist der zu erwartende Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, die mit ihren Beiträgen die soziale Sicherung finanzieren, aus demografischen Gründen in der Zukunft geringer, als dieser in den letzten beiden Jahrzehnten aus konjunkturellen Gründen und als Folge der Strukturkrise in Ostdeutschland war. Der ehemalige Präsident des DIW, Hamburger Finanzsenator und Präsident der Landeszentralbank Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp, weist zu Recht auf diese Tatsache hin: »Allein in der kurzen Periode von 1991 bis 2005 ging die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 13% zurück. Noch gravierender war der Rückgang der Vollerwerbstätigen um 18%. Das entspricht übrigens im Wesentlichen (12%) dem Rückgang der Altersgruppe zwischen 15 und 64 Jahren in der Periode von 2025 bis 2040, der Periode, in der die demografische Anspannung besonders groß ist. Auf der Seite der Beitragszahler hat sich in den 90er Jahren also eine Entwicklung vollzogen, die für die Zeit nach 2020 immer wieder als Schreckensbild dargestellt wird. Nun könnte man gegen eine solche Argumentation einwenden, dass man auch die Zunahme der über 65-Jährigen berücksichtigen müsse. Auch dieses Argument trägt nicht weit, die Zunahme dieser Gruppe war in den 90er Jahren stärker als sie für die Jahre von 2030 bis 2040 erwartet wird.« (Krupp 2007: S. 24)

5.1.3 Entwicklung der Arbeitsproduktivität, des Bruttoinlandsproduktes und der Einkommen

Bereits die Darstellung der Entwicklung der Beschäftigung nimmt dem demografischen Wandel einiges von seinem Schrecken. Für die Finanzierung der Renten bzw. deren Höhe ist aber nicht nur die *Zahl* der Beschäftigten wichtig, sondern mehr noch der *Wert* der von ihnen erzeugten Waren und Dienstleistungen, da dies den gesellschaftlichen Reichtum ausmacht, der zur Verteilung sowohl an die Generation der Erwerbstätigen als auch die Generation der Rentnerinnen und Rentner zur Verfügung steht: »Wichtig für die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit im generativen Übertragungsprozess ist glei-

¹⁰ Allerdings wirkt eine höhere Beschäftigtenzahl auch gegenläufig, da es nach heutigem Recht durch den »Nachhaltigkeitsfaktor« so zu einer höheren Rentenanpassung kommt. Gleiches gilt für einen späteren Renteneintritt als Folge einer verbesserten Beschäftigungssituation gerade von Älteren: Die kürzere Rentenlaufzeit wird dadurch ausgeglichen, dass keine bzw. geringere Abschlüsse anfallen; zusätzlich werden aber auch weitere Rentenanwartschaften erworben, sodass das Volumen der Rentenausgaben ansteigt.

chermaßen, welche Höhe die individuellen Einkommen haben, die in Zukunft erwirtschaftet werden. Die Einkommensentwicklung entscheidet, ob es gelingt, steigende Beitrags- und/oder Steuerbelastungen auch ohne Realeinkommensverluste zu verkraften.«¹¹

Hier geben die Prognosen, die für die »Rürup-Kommission« erstellt worden sind, endgültig Entwarnung, wie die Daten der Tabelle »Bruttoinlandsprodukt, Produktivität und Beschäftigung 2002-2040« belegen:

- Auch in Zukunft wird die Produktivität – also der Wert der Waren und Dienstleistungen, die ein Erwerbstätiger in einer Arbeitsstunde produziert bzw. erbringt – weiter ansteigen. Die Produktivität hängt sowohl von der Ausbildung der Beschäftigten als »Humankapital«, die eine beständige Qualifizierung erfordert, ab, als auch von dem technisch-organisatorischen Fortschritt. Voraus-

Zur Diskussion um die Verknüpfung von sozialer Sicherung und »generativem« Beitrag

Angesichts dieser Relativierung der Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung läßt sich auch das Anliegen derjenigen, die in der Gestaltung des Rentensystems eine Verknüpfung zwischen sozialer Sicherung und generativem Verhalten vornehmen möchten, nicht mit sozialpolitischen Notwendigkeiten begründen. Dieser Ansatz beruht auf dem katholischen Soziallehrer Oswald Nell-Breuning, wonach neben der *Altersfürsorge* (Versorgung der aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen) die *Altersvorsorge* (Aufzucht von Nachkommen) einen ebenso integralen Bestandteil des Generationenvertrages darstellt: Die Alterssicherung beruht hiernach auf der Solidarität dreier Generationen, wobei die Generation der Erwerbstätigen nicht nur verpflichtet sei, die nicht mehr Erwerbstätigen zu unterstützen, sondern sich auch darum zu kümmern habe, dass eine nachfolgende Generation im ausreichendem Umfang zur Verfügung steht. Dieses Prinzip sei aber aufgrund der Tatsache, dass die jetzige Generation keine bestandserhaltende Geburtenrate mehr aufweist, ins Wanken geraten, sodass die Nutzen der Kinder für die Alterssicherung sozialisiert werden, während die materielle Belastung der Kindererziehung privatisiert sei. Besonders radikale AnhängerInnen des Konzeptes, wonach die Stabilität der Alterssicherung im Wesentlichen von einer ausreichenden Zahl von Nachkommen abhängt, sprechen sich denn auch für eine »bevölkerungsdynamische Rente« aus, in der entweder die Prämienleistung oder die Höhe der Rente an die Zahl der aufgezogenen Kinder gekoppelt ist. Ein derartiges Prinzip stellt allerdings nicht nur eine in der Praxis schwer handhabbare Vermischung von Versicherungsprinzipien (Beitragsäquivalenz!) und bevölkerungspolitischen Anliegen dar, sondern wird auch dem eigenen Anspruch nicht gerecht, da mit der Kompensation – oder zumindest Entschädigung – der Kosten der Kinderaufzucht ein Versicherungssystem überfordert ist. Diese Aufgabe ist nicht nur aufgrund der Systematik – von dem »Nutzen« der Kinder profitieren nicht nur BeitragszahlerInnen, sondern die gesamte Wohnbevölkerung – in einer Steuerfinanzierung besser aufgehoben. Letztendlich ist das Argument gegen die rentenpolitische Prämierung der Kinderaufzucht aber, dass bereits die biologistische Grundannahme, wonach die Finanzierungsbasis der Renten in erster Linie von der Zahl der Nachkommen und nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft abhängig sei, falsch ist.

¹¹ Bäcker/Naegle/Bispinck/Hofemann/Neubauer (2008a: 174).

gesetzt, diese Produktivitätsgewinne werden nicht vollständig durch Arbeitszeitverkürzungen kompensiert, so wird die Menge der produzierten Güter und Dienstleistungen pro Beschäftigten wachsen. Dieser Produktivitätsfortschritt wird nach den Annahmen im langfristigen Durchschnitt mit 1,8% oberhalb des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von 1,7% liegen.

- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird – preisbereinigt – von 2002 bis 2040 von damals 1,984 Billionen € um 82,97% auf dann 3,630 Billionen € ansteigen. Da sich die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 leicht reduziert, wird das BIP pro Kopf sogar um 92,15% ansteigen, also von 24.200 € auf 46.500 €.
- Noch größer ist aufgrund der gestiegenen Produktivität der Anteil des BIP, der auf die Erwerbstätigen entfällt: Hier beträgt der Anstieg von 51.300 € im Jahr 2002 auf 100.700 € im Jahr 2040 96,30%.
- Aber auch, wenn man die volkswirtschaftlichen Daten über den gesellschaftlichen Reichtum skeptisch betrachtet, so zeigen auch die Daten über die Entwicklung der Arbeitnehmer-Einkommen, dass die Kaufkraft steigen wird: Die unterstellten Bruttolohnsteigerungen von 2,9% im langfristigen Durchschnitt¹² liegen deutlich oberhalb der angenommenen Inflationsrate von 1,5%.

Der gesellschaftliche Wohlstand wird also weiter steigen, wobei die demografisch bedingte Schrumpfung der Bevölkerung dazu beiträgt, dass sich das BIP pro Kopf stärker erhöht, als es allein durch die steigende Produktivität der Fall gewesen wäre. Trotz steigender nominaler Beitragssätze zur Sozialversicherung ist es also ökonomisch problemlos möglich, den demografischen Wandel zu bewältigen: Auch wenn zukünftig ein größerer Anteil des BIP für die Rentenversicherung benötigt wird und es ebenfalls zu Beitragssatzsteigerungen in der Kranken- und Pflegeversicherung kommt, so wird die erwerbstätige Bevölkerung nicht nur keine Einbußen in ihrer Einkommenssituation hinnehmen müssen, sondern im Gegenteil sogar eine deutlich höhere Kaufkraft erreichen. Einen »Krieg der Generationen« muss es nicht geben; dies erfordert aber eine rationale Diskussion über die Funktionsweise und die Finanzierungsbasis eines umlagefinanzierten Sozialsystems.¹³ (Siehe Kasten auf der folgenden Seite und Abbildung 5.4)

¹² Die zukünftig höheren Lohnsteigerungen sind dabei auch das Ergebnis einer veränderten Arbeitsmarktsituation, bei der es angesichts deutlich geringerer Arbeitslosigkeit gelingt, den Verteilungsrahmen besser auszuschöpfen.

¹³ Zur politisch-psychologischen Bedeutung steigender Beitragssätze vgl. Bäcker/Naegle/Bispinck/Hofemann/Neubauer (2008a: S. 177).

Die demografische »Belastung«

Die Alterung der Bevölkerung bildet eine enorme Herausforderung für die gesamte Gesellschaft, keine Frage. Wie groß aber ist die demografische »Belastung« tatsächlich? Erzwingt sie womöglich den Abschied von solidarischen Sicherungssystemen, wie manche flugs behaupten?

Nach der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes lautet eines der möglichen Szenarien wie folgt:¹ Die Gesamtbevölkerung Deutschlands schrumpft von 82,44 Mio. Personen im Jahre 2005 auf 73,96 Mio. Personen im Jahre 2050. Dieser Bevölkerungsrückgang geht einher mit einer Verschiebung im Altersaufbau; die Zahl der jungen Menschen unter 20 Jahren sinkt von 16,49 Mio. auf nur noch 11,40 Mio., die der Älteren ab 65 Jahren aufwärts steigt von 15,87 Mio. auf 23,49 Mio. und die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 65 Jahren sinkt von 50,08 Mio. auf 39,07 Mio. Personen.

Damit steigt der so genannte Altenquotient – das zahlenmäßige Verhältnis der Älteren zu den Menschen im Alter von 20 bis unter 65 Jahre – von 32 im Jahre 2005 auf 60 im Jahre 2050; während heute auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 32 Personen im Alter von 65 Jahren und mehr entfallen, verschlechtert sich diese Relation bis zum Jahre 2050 auf 100 zu 60. Das entspricht einer Steigerung des »Altenquotienten« um immerhin 90%.

Aber Vorsicht: In der öffentlichen Debatte um die Finanzierbarkeit vor allem der Renten, aber auch der Sicherung im Krankheits- oder Pflegefall, wird der steigende »Altenquotient« als für die mittlere Altersgruppe ökonomisch unzumutbare Last kommuniziert. Unter Verweis auf die zunehmende Alterung wurden und werden die solidarischen Sicherungssysteme demontiert, werden die Individualisierung sozialer Risiken und die Privatisierung ihrer Kosten politisch vorangetrieben. Die Dramatisierung der demografischen »Belastung« spielen mit gezinkten Karten und verfolgen dabei wenig honoräre Ziele.

Zum einen nämlich müssen von der erwerbsfähigen Altersgruppe nicht nur die Älteren, sondern auch die Jüngeren ökonomisch geschultert werden; berücksichtigt man bei der »Belastungs«-Rechnung, dass der »Jugendquotient« von 33 auf 29 sinkt, so steigt der »Gesamtquotient« (A) – also die Summe der unter 20- und der ab 65-Jährigen im Verhältnis zu den 20- bis unter 65-Jährigen – bis zum Jahre 2050 um nur noch 38% von heute 65 auf dann 89. Der ursprüngliche »Belastungs«-Anstieg von 90% hat sich somit mehr als halbiert.

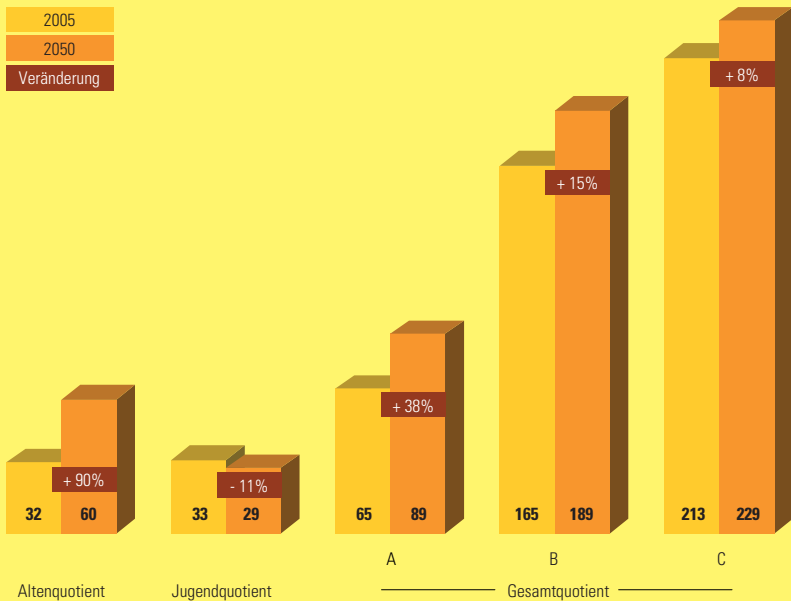
Zum anderen muss die mittlere Altersgruppe nicht nur die Jüngeren und die Älteren mit finanzieren, sondern selbstverständlich auch sich selbst; ökonomisch hat sie die Reproduktion der gesamten Bevölkerung sicher zu stellen. Unter diesem Aspekt – zahlenmäßiges Verhältnis der Gesamtbevölkerung zur Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahre – steigt der »Gesamtquotient« (B) von 165 auf 189 oder um nur noch 15%. Der »Belastungs«-Anstieg schrumpft nochmals um mehr als die Hälfte.

Und schließlich sind nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter auch tatsächlich erwerbstätig; zu denken ist etwa an Auszubildende und Studierende, an Erwerbslose, an Hausfrauen/-männer oder auch Nicht-Erwerbsfähige im definitorisch erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren. Nimmt man nun vorsichtig an, dass der

¹ Variante »mittlere« Bevölkerung, Obergrenze; zu den Varianten und deren Annahmen vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2006, S. 55ff.

Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose) an allen Personen im mittleren Alter nicht steigt und somit im Jahre 2050 dem heutigen Anteil von circa 85% entspricht und die Arbeitslosigkeit auf circa 3% sinkt,² so ergibt dies eine nochmalige Halbierung beim Anstieg des »Gesamtquotienten« (C), also des zahlenmäßigen Verhältnisses der Gesamtbevölkerung zu den Erwerbstätigen der mittleren Altersgruppe. Der vermeintlich untragbare »Belastungs«-Anstieg reduziert sich von anfänglich 90% auf am Ende gerade noch 8%. – Und: Steigende Arbeitsproduktivität ist bei all dem noch gar nicht berücksichtigt.

Abbildung 5.4: »Belastungs«-Quotienten und deren Entwicklung – 2005 bis 2050 –



² Vgl. BMGS (Hrsg.) (2003: S. 61).